

Federalismo Fiscal y Supervivencia Presidencial

Alejandro Bonvecchi

Universidad Torcuato Di Tella-CONICET

Marzo 2013

Por favor no citar sin permiso

¿Afecta el federalismo fiscal argentino la supervivencia de los presidentes en su cargo? Una mirada a las instituciones y a la historia sugeriría una respuesta positiva a esa pregunta. Argentina tuvo, desde el comienzo de su organización institucional, un federalismo asimétrico y centralizado: unas pocas provincias concentraron el grueso de la actividad económica; el Tesoro Nacional controló la parte del león de la recaudación impositiva; y los presidentes utilizaron el poder fiscal a su disposición, a través de transferencias intergubernamentales discrecionales, para disciplinar y conducir a los líderes políticos provinciales. Cuando la actividad económica que alimentaba la recaudación nacional decayó, o la política económica de los gobiernos nacionales derivó en crisis de solvencia, los gobiernos provinciales respondieron buscando autonomía financiera a través de la emisión de deuda pública y/o cuasi-monedas, resistiendo programas de ajuste fiscal propuestos por la administración nacional, y retaceando su cooperación al presidente en el Congreso hasta despojarlo tanto de recursos económicos como políticos. Con esta lógica podría darse cuenta de varias renunciaciones presidenciales: la de Derqui en la crisis fiscal de la Confederación (Burgin 1946); la de Juárez Celman en la crisis financiera de 1890 (Cortés Conde 1989; della Paolera y Taylor 2001); la de Luis Sáenz Peña en 1895 (Gerchunoff et al. 2008); la de Alfonsín en 1989; y la de De la Rúa en 2001 (della Paolera y Taylor 2003). La centralización del poder fiscal habría permitido el disciplinamiento de los líderes provinciales en los buenos tiempos económicos; el poder político de las provincias en el Congreso habría facilitado la autonomización financiera de algunas de ellas en los malos tiempos y su capacidad de resistir y presionar con éxito contra las políticas restrictivas de la administración nacional.

Sin embargo, esta visión de los efectos del federalismo fiscal sobre la supervivencia presidencial enfocada en los eventos críticos no puede sostenerse en la confrontación con el largo plazo de la historia. Todos los presidentes tuvieron a su disposición transferencias discrecionales, pero eso no evitó la caída de varios de ellos. Numerosos presidentes gobernaron en épocas de recesión o crisis económica, pero no todos cayeron, ni todos los presidentes que gobernaron en épocas de crecimiento pudieron sostenerse en el poder. Varios presidentes debieron aceptar cambios descentralizadores en las instituciones del federalismo fiscal, pero no por ello se vieron forzados a renunciar a su cargo. Esta dispersión de trayectorias presidenciales sugiere que las caídas – y las supervivencias – no se explicarían por el federalismo fiscal y que cualquier efecto deletéreo del mismo para la supervivencia presidencial sería condicional a otros factores exógenos a las instituciones fiscales federales.

Ni tanto, ni tan poco: este artículo argumenta que las instituciones del federalismo fiscal argentino afectaron la supervivencia presidencial cuando confirieron a los gobiernos provinciales mayor poder de maniobra en los conflictos fiscales intergubernamentales que al gobierno nacional. Estos conflictos sólo derivaron en crisis políticas cuando los gobernadores contaron con capacidad institucional para incrementar su autonomía financiera de la administración nacional: esa autonomía les permitió resistir la implementación de políticas económicas restrictivas y retacearle al presidente su cooperación legislativa en el Congreso. Cuando las instituciones fiscales federales no otorgaron a las provincias esta capacidad, los presidentes lograron imponer sus políticas económicas, disciplinar a los líderes provinciales y sobrevivir en el cargo pese a los malos contextos económicos y políticos en que eventualmente debieron gobernar. Para sostener este argumento, el artículo se divide en tres secciones. La primera presenta y discute explicaciones alternativas de la supervivencia y caída de los presidentes

argentinos. La segunda sección pone a prueba el argumento basado en el poder de maniobra estudiando los efectos sobre ese poder de las negociaciones intergubernamentales acerca de las instituciones fiscales federales ocurridas en el actual período democrático y discutiendo los patrones empíricos identificados. La última sección concluye comparando los hallazgos generados sobre la base de las distintas explicaciones alternativas y discutiendo las consecuencias de los últimos cambios en las instituciones del federalismo fiscal argentino para la supervivencia de los presidentes.

1. Supervivencia Presidencial en Argentina: Explicaciones Alternativas.

La supervivencia política de los presidentes argentinos ha sido históricamente problemática. De los 50 individuos que ejercieron la presidencia, *de jure* o *de facto*, entre 1854 y 2007, sólo el 24% sobrevivió en el cargo el tiempo estipulado de duración de su mandato según las reglas vigentes. La duración promedio en el cargo de los presidentes argentinos desde Urquiza a Kirchner fue de 36,3 meses, y sólo el 40% de ellos sobrevivió en su función un tiempo mayor al promedio. El 58% de los presidentes debió abandonar su cargo de manera anticipada: 26% (13 casos) por derrocamiento; 26% (13 casos) por renuncia – dentro de un régimen democrático o como salida de un régimen autoritario; 6% (3 casos) por salida electoral de un gobierno democrático interino. No obstante su persistencia, la cuestión ha sido apenas abordada en la literatura. Los trabajos de Serrafiero (1994, 1997) exploran la condición de liderazgo partidario de los presidentes como variable explicativa de su supervivencia política pero no encuentran lo esperado: la mayoría de los presidentes que terminaron su mandato está integrada por individuos que no fueron jefes de partido, mientras la mayoría de los presidentes caídos está constituida por jefes de partido – en dos tercios de los casos, reelectos para el cargo. Sin embargo ni la variable propuesta por Serrafiero, ni los hallazgos de su investigación se inscriben en enfoques teóricos ni metodológicos que ofrezcan respuesta sobre los determinantes de la supervivencia. El liderazgo presidencial es operacionalizado únicamente en función de la ausencia/presencia de la condición de jefatura partidaria, sin prestar atención a ningún otro recurso institucional u organizativo de la presidencia. Y los hallazgos, ciertamente pertinentes, no son vinculados ni discutidos en relación con otros potenciales determinantes de la naturaleza del liderazgo político ni de sus efectos.

En un trabajo anterior (Bonvecchi 2011) propuse y exploré tres explicaciones alternativas de la supervivencia presidencial en Argentina. Por un lado, la explicación por el ciclo económico, consistente con la literatura sobre ciclos político-económicos (Hibbs 1977; Keech 1995; Persson and Tabellini 2000; Drazen 2000): la supervivencia presidencial está determinada por la capacidad de los presidentes para generar ciclos económicos positivos pues éstos permiten incrementar el bienestar de los votantes y pagar la lealtad de los selectores – i.e. de los actores con capacidad institucional para influir en la formación y deposición del gobierno (Bueno de Mesquita et al. 2003). Por otro lado, la explicación por el tamaño de las coaliciones, extraída de la literatura acerca de la supervivencia política de los gobernantes en distintos tipos de régimen político (ibid.): la supervivencia de los presidentes depende de la estabilidad en el tamaño de sus coaliciones de apoyo pues cualquier variación en dicho tamaño altera la distribución de recursos con que se recompensa la lealtad de los miembros de la coalición y, por consiguiente, genera incertidumbre en miembros de la coalición y del electorado acerca de la

posibilidad de continuar integrando la coalición o de integrar una coalición alternativa futura – incertidumbre que conduce a retirar la lealtad al líder y colocarla en un desafiante capaz de prometer creíblemente la formación de una coalición alternativa más inclusiva (ibid.). Por último, la explicación por el federalismo fiscal, inspirada por la literatura sobre economía política del federalismo fiscal (Porto 1990; Porto y Sanguinetti 2001; Gibson y Calvo 2001; Tommasi et al. 2001; Nicolini et al. 2002; Wibbels 2005; Rodden 2006; Bonvecchi y Lodola 2011): la supervivencia de los presidentes depende de la disponibilidad de transferencias fiscales intergubernamentales de alta discrecionalidad pues con éstas pueden construir y mantener coaliciones de apoyo recompensando a algunos líderes políticos provinciales y castigando a otros.

Para testear estas explicaciones se operacionalizó la supervivencia presidencial según la duración en meses de los presidentes en sus cargos y según la forma de salida en el cargo – computando como casos de supervivencia a aquellos de mandato original cumplido, cumplimiento de la ley de acefalía y salida electoral bajo régimen político democrático, y como casos de caída a aquellos de derrocamiento y renuncia de presidentes constitucionales o de facto. El ciclo económico se operacionalizó como la variación registrada en el PBI por habitante (calculado en pesos de 1993) durante el tiempo de cada presidente en el cargo (VARPBI) según datos de Ferreres (2010). El tamaño de las coaliciones presidenciales se operacionalizó como la variación en el curso de cada presidencia de la relación entre los grupos políticos integrantes de la coalición presidencial y el conjunto de grupos políticos capaces de influir en el encumbramiento de un líder como presidente (VARWS), los cuales fueron identificados, junto con sus cambios de posición, por medio de fuentes secundarias – historiografía y prensa. Las instituciones del federalismo fiscal se operacionalizaron como la disponibilidad para los presidentes de transferencias intergubernamentales de alta y media discrecionalidad (TIAMD), las cuales se identificaron siguiendo el procedimiento propuesto por Bonvecchi y Lodola (2011) consistente en establecer el grado de control por parte del presidente sobre las dimensiones características de cada transferencia (monto, distribución geográfica, timing, pago y asignación específica) y clasificar como de alta discrecionalidad a aquellas en las cuales el presidente controla todas estas dimensiones, y de media discrecionalidad a aquellas sobre las cuales los presidentes controlan todas las dimensiones menos la distribución geográfica y el timing. Sobre estas bases se realizaron análisis de correlaciones entre las variables y regresiones logísticas. No fue posible, desafortunadamente, analizar los datos con un modelo estadístico de supervivencia pues estos modelos (Cox 1972, Prentice y Kalbfleisch 1979; Box-Steffensmeier y Jones 1997) requieren contar con información sobre las variables independientes para cada una de las unidades de tiempo en que se mida la supervivencia de los líderes en el cargo – aquí, para cada mes – para establecer la combinación exacta de variables bajo la cual acontece la interrupción de la supervivencia y, por ende, estimar la probabilidad de la salida de los líderes; y tal requisito es de cumplimiento imposible para la serie completa de los presidentes argentinos desde 1854.

La contrastación de estas hipótesis no fue favorable a la explicación por el federalismo fiscal. La cantidad de transferencias de alta y media discrecionalidad disponibles para los presidentes no se comportó de acuerdo con lo previsto bajo ninguna de las operacionalizaciones de la variable supervivencia presidencial. Con la supervivencia medida como duración en el cargo, la cantidad de transferencias de alta y media discrecionalidad afectó a la supervivencia política de manera inversa a la conjeturada:

cuanto menor fue el número de transferencias disponibles para los presidentes, mayor fue su duración en el cargo. Así lo muestran los cuadros 1 y 2, donde se presentan, respectivamente, los resultados del análisis de correlaciones bivariadas y de la regresión lineal de las variables descriptas.

Cuadro 1 – Determinantes de la Supervivencia Presidencial en Meses – Correlaciones (N=50)

		Meses	TIAMD	VARWS	VARPBI
Meses	Pearson Correlation	1	-0.141	0.218	,546*
TIAMD	Pearson Correlation	-0.141	1	-0.246	0.031
VARWS	Pearson Correlation	0.218	-0.246	1	0.153
VARPBI	Pearson Correlation	,546*	0.031	0.153	1
*. La correlación es significativa al nivel 0.01 (2-tailed).					

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2 – Determinantes de la Supervivencia Presidencial en Meses – Regresión Lineal

Modelo 1	Coefficientes b
(Constant)	39.234
TIAMD	-1.115
VARWS	-8.434
VARPBI	1.324**

Fuente: elaboración propia sobre datos del Cuadro 2. El r² de la regresión es .29. **p < 0.01; *p < 0.05.

Con la supervivencia operacionalizada según la salida de los presidentes de su cargo, los resultados de las correlaciones bivariadas también muestran un patrón inverso al esperado: la proporción de supervivencias presidenciales desciende cuanto mayor es el número de transferencias intergubernamentales de alta y media discrecionalidad disponibles para el presidente. De los presidentes que sólo tuvieron disponible una transferencia de este tipo sobrevivió el 77%; de los que tuvieron dos transferencias disponibles, el 75%; de los que tuvieron tres transferencias disponibles, el 25%; de los que disfrutaron de cuatro transferencias, sólo el 33% sobrevivió; de los que manejaron cinco y seis transferencias, ninguno; de los que manejaron siete transferencias, apenas el 25%, de los que dispusieron de ocho transferencias, el 40%; de los que controlaron nueve transferencias, el 50%; de quienes manejaron diez transferencias, el 40%. De los 21 presidentes que tuvieron a su disposición más de cinco transferencias discrecionales de este tipo, sólo sobrevivió el 38%; de los 25 presidentes que controlaron hasta cinco transferencias de alta y media discrecionalidad, en cambio, sobrevivió el 52%.

¿Implican estos resultados que debe abandonarse al federalismo fiscal como variable explicativa de la supervivencia presidencial en Argentina? El análisis de largo plazo sugiere eso no sólo porque esta variable no se desempeñó de acuerdo con la hipótesis sino también porque las otras hipótesis alternativas se mostraron capaces de dar cuenta de las variaciones en la variable dependiente: el ciclo económico cuando la supervivencia se operacionalizó como duración en el cargo, y el tamaño de la coalición cuando se la operacionalizó como forma de salida del cargo. Sin embargo, cabe formular al menos dos objeciones a este argumento. Una concierne al indicador seleccionado para operacionalizar la variable federalismo fiscal. Si bien, en concordancia con la literatura, las transferencias de alta y media discrecionalidad serían decisivas para evaluar la capacidad de los presidentes para disciplinar a los

gobiernos provinciales a través de la asignación de fondos, esta capacidad no depende sólo de los poderes institucionales a disposición del presidente sino también de aquellos a disposición de los gobernadores. Específicamente, si los gobiernos provinciales pueden compensar eventuales caídas o insuficiencias de ingresos derivadas de asignaciones desfavorables de transferencias federales con la generación de ingresos de otras fuentes, el efecto de disciplinamiento conjeturado sería neutralizado. La otra objeción refiere a las condiciones bajo las cuales cabría esperar que el federalismo fiscal afectara la supervivencia presidencial. Si bien la disponibilidad de transferencias de alta y media discrecionalidad para los presidentes no está relacionada con el ciclo económico, ello no obsta a que la existencia de conflictos fiscales intergubernamentales lo esté. Si hay conflictos entre la administración nacional y las administraciones provinciales por las instituciones que organizan la obtención y distribución de recursos en la federación cuando el ciclo económico se encuentra en la fase negativa, es probable que la capacidad del gobierno nacional para disciplinar a los gobiernos provinciales a través de la asignación de transferencias discrecionales disminuya por falta de fondos. En conjunto, pues, estas objeciones sugieren que el federalismo fiscal podría afectar la supervivencia presidencial en situaciones de conflicto fiscal intergubernamental en malos tiempos económicos si los gobiernos provinciales tienen capacidad institucional para compensar con otras fuentes de ingreso la caída de los fondos provenientes de las transferencias de alta y media discrecionalidad.

Desde esta perspectiva, la capacidad del federalismo fiscal para afectar la supervivencia presidencial dependería de la medida en que sus reglas confieran a los gobiernos subnacionales poder de maniobra en los conflictos intergubernamentales. Se entiende aquí por *poder de maniobra*, siguiendo a Brams (1994: 85), el poder de “continuar maniobrando cuando el otro jugador debe finalmente detenerse”. Este poder es crucial para imponer una preferencia propia, o evitar la imposición de preferencias ajenas, en juegos no cooperativos: el jugador con poder de maniobra puede convertir la interacción en cíclica e imponer, de ese modo, a los demás jugadores que carecen de este poder, costos crecientes para permanecer en el juego; cuando estos costos devienen, en última instancia, prohibitivos, los jugadores sin poder de maniobra deben ceder, y aquellos con poder de maniobra pueden imponer sus preferencias – sean éstas un nuevo estado de cosas o el status quo.

Este poder de maniobra es el que habilita la ocurrencia de las “guerras de desgaste” (Alesina y Drazen 1991) que postergan la implementación de políticas de estabilización consistentes. Tal como argumentan Alesina y Drazen (ibid.), la estabilización sólo puede imponerse cuando el costo para los actores opuestos a ella de resistir su imposición es igual o mayor al costo de la estabilización misma, y ese costo de resistir depende de la influencia política o del acceso a recursos de cada actor (ibid.: 1183): cuanto mayor la influencia y el acceso a recursos, menor el costo de resistir y mayor la capacidad de demorar la implementación de la estabilización – i.e. mayor el poder de maniobra. Esta lógica de “guerras de desgaste” es exactamente la lógica de los conflictos fiscales intergubernamentales según la literatura de economía política del federalismo fiscal: el gobierno nacional típicamente busca imponer políticas restrictivas para evitar o detener la espiralización del déficit o del endeudamiento; los gobiernos subnacionales típicamente buscan eludir la imposición de esas políticas restrictivas para mantener o incrementar sus chances de conservar el control electoral de sus territorios; el gobierno nacional recurre a instrumentos institucionales unilaterales – como el poder de decreto o de

transferencia discrecional de fondos – para tratar de incrementar los costos de resistir para los gobiernos provinciales – por ejemplo demorando o deteniendo el envío de transferencias; los gobiernos provinciales recurren a sus propias herramientas institucionales unilaterales para reducir o diferir esos costos de resistir – por ejemplo, a través del endeudamiento – e incrementar los costos para el gobierno nacional de seguir intentando imponer sus políticas restrictivas – por ejemplo, retaceando la cooperación para la formación de quórum o la votación de iniciativas presidenciales en el Congreso (Rodden 2003; Wibbels 2005; Bonvecchi 2005, 2010; Rodden 2006). Así, pues, si las instituciones fiscales federales confieren poder de maniobra a los gobiernos provinciales, éstos pueden utilizarlo para prolongar el conflicto fiscal con el gobierno nacional hasta, eventualmente, forzarlo a ceder más recursos, abandonar sus políticas restrictivas y/o, en el límite, renunciar ante la imposibilidad de obtener cooperación en el Congreso.

Para determinar, entonces, si el federalismo fiscal afecta la supervivencia presidencial es necesario investigar no sólo la disponibilidad de transferencias intergubernamentales de alta y media discrecionalidad presidencial sino también el poder de maniobra de los gobiernos provinciales. Hay que investigar, específicamente, la disponibilidad para los gobiernos provinciales de capacidad de endeudamiento autónoma – i.e. sin autorización previa del gobierno nacional – y de poder de administración discrecional sobre fondos nuevos o previamente controlados por autoridades nacionales pues son esa capacidad y este poder los que permitirían a los gobiernos provinciales acceder a recursos con los cuales resistir la implementación de políticas restrictivas intentada por el gobierno nacional. De acuerdo con el argumento anterior, si los gobiernos provinciales cuentan con estas capacidades, su poder de maniobra debe clasificarse como alto, y, a la inversa, como bajo si carecen de ellas. Por consiguiente, cuanto mayor haya sido el poder de maniobra disponible para los gobiernos provinciales en una negociación, mayor habría sido su capacidad de librar una “guerra de desgaste” contra el gobierno nacional – i.e. su capacidad de resistir la imposición de políticas restrictivas y de retacear la cooperación en el Congreso. Consistentemente con ello, la supervivencia presidencial sólo habría sido negativamente afectada por el federalismo fiscal cuando el poder de maniobra de los gobiernos provinciales en los conflictos intergubernamentales haya superado al poder de maniobra del gobierno nacional – pues sólo en este caso el gobierno nacional resultaría incapaz de continuar librando la “guerra de desgaste”.

La siguiente sección pone a prueba esta hipótesis alternativa sobre el efecto del federalismo fiscal en la supervivencia presidencial analizando las reglas y los resultados de las negociaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales sobre la distribución y administración de los recursos impositivos y financieros de la federación argentina entre 1984 y 2004. Se restringe el análisis a este período en parte por la disponibilidad de información sobre las variables relevantes, y en parte también para mantener constante el tipo de régimen político y las reglas institucionales básicas para la interacción de presidentes y gobernadores. Para cada negociación se analiza el impacto de sus resultados sobre los determinantes del poder de maniobra de ambos niveles de gobierno – capacidad de endeudamiento y poder de administración sobre nuevos fondos. El análisis muestra que la supervivencia presidencial sólo fue afectada negativamente cuando el poder de maniobra de los gobiernos provinciales aumentó hasta superar el poder de maniobra del gobierno nacional.

2. Federalismo Fiscal y Supervivencia Presidencial en el Actual Período Democrático.

Para analizar el efecto del federalismo fiscal sobre la supervivencia presidencial a través del poder de maniobra de los gobiernos nacional y provinciales se propone aquí utilizar el índice de poder de maniobra (IPM). El IPM tiene dos componentes: la capacidad de endeudamiento y el poder de administración sobre nuevos fondos. La capacidad de endeudamiento se define como la posibilidad legalmente reconocida de emitir deuda pública de manera autónoma; esta capacidad depende, por su parte, de dos factores: la ausencia de requisitos de autorización previa por el otro nivel de gobierno (en el caso del gobierno nacional, el Congreso; en el caso de los provinciales, el Poder Ejecutivo Nacional) y la posibilidad de ofrecer garantías ejecutables por potenciales acreedores – i.e. flujos de fondos de los cuales cobrar sus acreencias. La capacidad de endeudamiento, por consiguiente, puede tomar el valor 0 si un nivel de gobierno requiere autorización previa del otro para endeudarse y no tiene garantías ejecutables para ofrecer; el valor 0,5 si puede ofrecer garantías ejecutables o no requiere autorización previa del otro nivel de gobierno para emitir deuda; y el valor 1 si puede endeudarse sin autorización previa y posee garantías ejecutables para ofrecer a sus acreedores.

El poder de administración sobre nuevos fondos se define como la capacidad legal de cada nivel de gobierno para administrar fondos que fueran incorporados a su jurisdicción como consecuencia de cada negociación bajo análisis. Esta capacidad depende, por su parte, siguiendo el esquema propuesto por Bonvecchi y Lodola (2011) para el análisis de la discrecionalidad en el manejo de transferencias intergubernamentales, de si el nivel de gobierno en cuestión ejerce control sobre cuatro dimensiones: reasignación (definida como la capacidad del receptor de modificar el destino de los recursos), timing (definido como la capacidad para determinar libremente cuándo puede gastarse el dinero), compras (definidas según la capacidad para libremente contratar personal y licitar la prestación de bienes y/o servicios) y monitoreo (definida como la existencia/inexistencia de actores y procedimientos externos al gobierno para supervisar las decisiones de gasto). El poder para administrar nuevos fondos, por consiguiente, puede tomar el valor 0 si el gobierno no controla ninguna de esas dimensiones; el valor 0,5 si controla al menos dos de esas dimensiones; y el valor 1 si controla todas las dimensiones enunciadas.

El índice de poder de maniobra pondera de igual manera a las dos variables que lo componen. Esta ponderación se justifica por el concepto del poder de maniobra: si éste consiste en la capacidad de un jugador para continuar maniobrando y esta capacidad depende de su acceso a fondos que le permitan financiar sus gastos y evitar, de ese modo, la implementación de políticas restrictivas, entonces da lo mismo que esos fondos se obtengan a través del endeudamiento o de la adquisición de nuevas fuentes de gasto. Por ello, entonces, el IPM varía entre 0 y 2 dependiendo del valor asumido por cada una de sus variables constitutivas.

El cuadro 3 presenta los valores del IPM y sus componentes al final de cada una de las negociaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales sobre las reglas del federalismo fiscal celebradas entre 1984 y 2004. Las negociaciones analizadas fueron: la fallida reforma de la ley de Coparticipación de 1984; el Convenio Financiero Transitorio de 1986; la ley de Coparticipación de 1988; el Pacto Fiscal de

1992; el Pacto Federal de 1993; la reforma constitucional de 1994; los Compromisos Federales de 1999, 2000 y 2001; el Pacto Fiscal de 2002; y la ley de Responsabilidad Fiscal de 2004. Se excluyeron los pactos fiscales de 1996 y la ley de pre-coparticipación de 1998 en tanto no introdujeron modificaciones sustantivas sino marginales en las reglas de distribución de recursos entonces vigentes.

Cuadro 3 – Índice de Poder de Maniobra y sus Componentes

	Gobierno Nacional			Gobiernos Provinciales		
	Capacidad de Endeudamiento	Administración Nuevos Fondos	IPM	Capacidad de Endeudamiento	Administración Nuevos Fondos	IPM
1984	1	1	2	0.5	0	0.5
1986	1	0.5	1.5	0.5	0.5	1
1988	1	0	1	0.5	1	1.5
1992	1	0.5	1.5	0.5	1	1.5
1993	1	0	1	0.5	1	1.5
1994	1	0	1	0.5	1	1.5
1999	1	1	2	0.5	0	0.5
2000	1	0	1	0.5	0.5	1
2001	1	0	1	1	1	2
2002	1	1	2	0.5	1	1.5
2004	1	0	1	0.5	0	0.5

Fuente: elaboración propia.

Tal como puede apreciarse del cuadro, la capacidad de endeudamiento del gobierno nacional no varió durante el período. A pesar de que la Constitución Nacional confiere desde 1853 al Congreso el poder de “arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación” (Artículo 75, inciso 7; antes Artículo 67, inciso 6), este poder ha sido consistentemente delegado al Poder Ejecutivo Nacional a través de las leyes de Presupuesto Nacional, en virtud de las cuales los sucesivos gobiernos han llevado a cabo de manera autónoma sus políticas de financiamiento y apenas han informado de ello a los legisladores al final de cada año fiscal. En cambio, el poder del gobierno nacional para administrar nuevos fondos bajo las reglas del régimen de coparticipación ha experimentado importantes variaciones en el período. Con la fallida reforma de la ley de Coparticipación en 1984 el gobierno nacional obtuvo poder para administrar de manera altamente discrecional los fondos hasta entonces distribuidos según las reglas de la Ley 20.221 de 1973: la falta de acuerdo con los gobiernos provinciales para reformar o extender la vigencia de esta ley de Coparticipación resultó en su expiración el 31 de diciembre de 1984 y, con ello, en la apropiación por el gobierno nacional del 100% de los fondos coparticipables y en su distribución a través de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) (Porto 1986). En el Convenio Financiero Transitorio de 1986 resignó parte de ese manejo discrecional al establecerse un esquema de transferencias mensuales nominales a las provincias pero obtuvo poder para negociar con cada jurisdicción la atención de sus desequilibrios presupuestarios de 1985 (Convenio Financiero Transitorio 1986, cláusulas 1, 2 y 4). Con la ley de Coparticipación de 1988 el gobierno nacional perdió el manejo discrecional de 56,66% de los recursos coparticipables y apenas conservó para el Ministerio del Interior la administración altamente discrecional del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, constituido con el 1% de la masa coparticipable

(Ley 23.548, artículo 3). Con el Pacto Fiscal de 1992, el Poder Ejecutivo Nacional logró la apropiación del 15% de la masa de recursos coparticipables, pero sólo para financiar el sistema de seguridad social nacional. No obtuvo la administración de nuevos fondos en las negociaciones del Pacto Fiscal de 1993 ni de la reforma constitucional. En cambio, en el Compromiso Federal de diciembre de 1999, el gobierno nacional consiguió apropiarse íntegramente de la recaudación generada por la Reforma Tributaria sancionada en simultáneo (Leyes 25.235 y 25.239). Ningún nuevo fondo ingresó a su jurisdicción por los Compromisos Federales de 2000 y 2001, pero con el Pacto Federal de 2002 logró transformarse en el acreedor principal de los gobiernos provinciales y, como consecuencia de ello, en el administrador de los Programas de Financiamiento Ordenado con los cuales se manejarían en adelante los plazos y tasas de interés correspondientes a las deudas provinciales (Ley 25.570). La Ley de Responsabilidad Fiscal no le concedió la administración de nuevos fondos, pero consagró el status legal de un poder hasta entonces ejercido por resoluciones de la Secretaría de Hacienda que los gobiernos provinciales podían apelar en sede judicial: el poder de autorizar las emisiones de deuda de las provincias (Ley 25.917, artículo 25). Movido, pues, por estos cambios en el poder de administración de nuevos fondos, el poder de maniobra del gobierno nacional en conflictos fiscales fue decreciendo desde la segunda mitad de los años 80 hasta fines de la década del 90, se recuperó brevemente en 1999 para caer luego a niveles mínimos durante 2000 y 2001, recobró en 2002 el máximo nivel posible ostentado entre 1984 y 1986, el cual fue reforzado en la dimensión de la capacidad de endeudamiento a través del requisito de autorización por el gobierno nacional para el endeudamiento de las provincias por la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004, aunque sin la adición de nuevos fondos para administración discrecional.

El poder de maniobra de los gobiernos provinciales experimentó oscilaciones correlativas a las del poder de maniobra del gobierno nacional. Hasta la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2004 no hubo en el nivel federal regulación legal de la capacidad de endeudamiento de las provincias: la Constitución nada previó al respecto y, dada la intensiva utilización del endeudamiento en situaciones de crisis fiscal desde el siglo XIX (Gerchunoff et al. 2008), nunca el Congreso había legislado sobre el tema. Como consecuencia de ese vacío legal, los gobiernos provinciales se arrogaron históricamente capacidad para endeudarse de manera autónoma y el gobierno nacional intentó acotar el uso de esa capacidad en cuanta oportunidad se le presentó – tal como en la contratación de deudas con organismos multilaterales, los cuales sólo podían, hasta los años 2000, hacer convenios con los gobiernos de los países miembros, no con sus unidades subnacionales. Así, pues, de la fallida reforma de la ley de Coparticipación en 1984 las provincias no sólo no obtuvieron nuevos fondos sino también perdieron el acceso automático a los recursos previamente distribuidos de acuerdo con el régimen de coparticipación establecido en la Ley 20.221, lo cual añadió a la necesidad de requerir autorización del gobierno nacional para endeudarse la imposibilidad de disponer de fondos provenientes de la recaudación impositiva nacional que ofrecer en garantía para contraer deuda. Desde ese mínimo histórico en su poder de maniobra durante 1985, los gobiernos provinciales recuperaron posiciones consistentemente hasta 1999. En el Convenio Financiero Transitorio de 1986 lograron poder para administrar nuevos fondos por medio del establecimiento de transferencias mensuales nominales (Cláusulas Primera y Segunda) y del enganche entre la política salarial de la administración nacional y la de los gobiernos provinciales (Cláusula Tercera), que permitía a estos últimos incrementar los salarios de sus empleados en tanto el primero hiciera lo propio con los suyos. Con estas transferencias mensuales

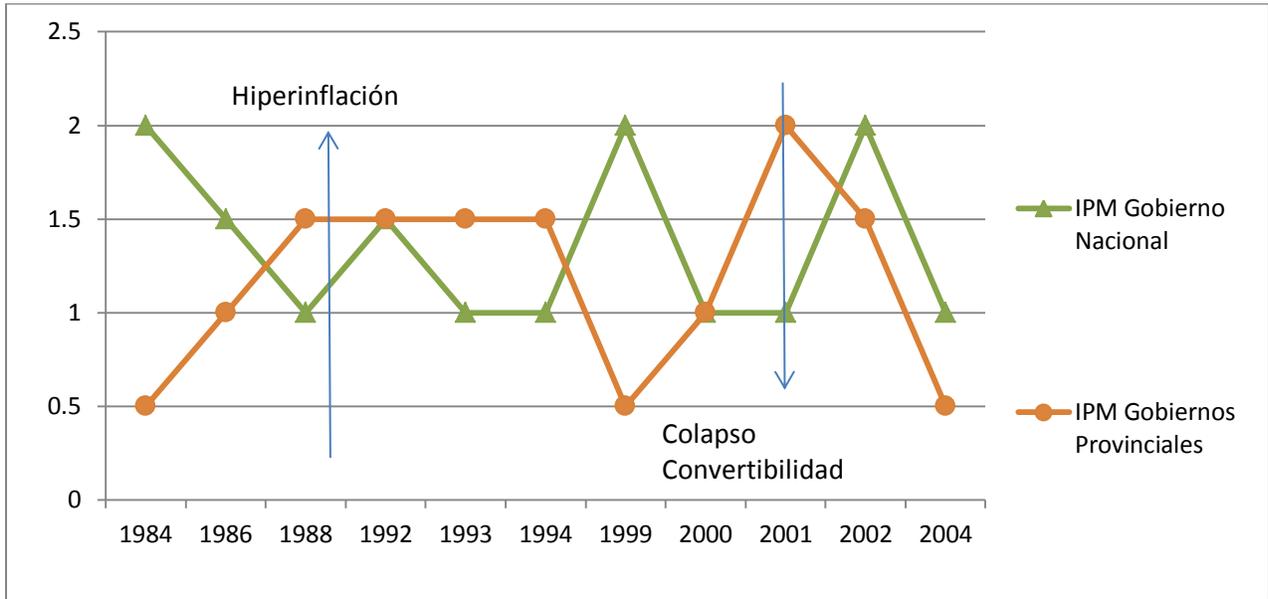
convenidas, las provincias recuperaron parcialmente capacidad de endeudamiento – pues pasaron a disponer de fondos que ofrecer como garantía a potenciales acreedores. Con la ley de Coparticipación de 1988 y los pactos fiscales de 1992 y 1993, los gobiernos provinciales consiguieron poder para administrar de manera altamente discrecional nuevos fondos: en 1988, el 56,66% de la masa coparticipable; en 1992, el Fondo para Desequilibrios Fiscales Provinciales, el FONAVI, el FEDEI y el Fondo de Agua Potable; y en 1993, el incremento de la garantía mensual fija de fondos coparticipables. En las negociaciones durante la Convención Constituyente de 1994, los gobiernos de las provincias productoras de hidrocarburos lograron el reconocimiento de su soberanía sobre estos recursos y, por consiguiente, el poder para cobrar de manera autónoma regalías por su extracción y disponer de ellas (Constitución Nacional, artículo 124). Del Compromiso Federal de 1999 no obtuvieron nuevos fondos; de hecho resignaron los ingresos potenciales de la Reforma Tributaria al gobierno nacional a cambio de la promesa por éste de considerar esquemas de refinanciación de sus deudas. En cambio, del Compromiso Federal de 2000 consiguieron \$ 225 millones para destinar específicamente a programas sociales, y del Compromiso Federal de 2001 lograron la autorización para aliviar su situación financiera a través de operaciones voluntarias de emisión, colocación o canje de deuda (Decreto 1584/2001, Anexo I, Cláusula 9), lo cual implicó el permiso para continuar emitiendo cuasi-monedas bajo el formato de bonos de deuda interna; la capitalización por \$ 1200 millones del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial para los servicios de amortización de capital de las deudas contraídas por las provincias con dicho Fondo (ibid., Segunda Addenda, Cláusula 6), la cual implicó aportar nuevos fondos para la administración de las deudas provinciales; y la liquidación en Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) de saldos impagos de transferencias por coparticipación, a través de la cual los gobiernos provinciales consiguieron recursos frescos – aunque en bonos nacionales – para afrontar sus gastos (ibid., Cláusula 1). El Pacto Federal de 2002 revirtió estos avances al abrir la puerta para convertir al Estado nacional en el acreedor principal de las provincias a cambio de asumir la renegociación de sus deudas (Ley 25.570, Anexo, artículo 8) y de someter todo nuevo endeudamiento a la autorización previa del Ministerio de Economía y el Banco Central (ibid., artículo 9), aunque a la vez otorgó a los gobiernos provinciales nuevos fondos para administrar al incrementar al 30% su parte en la distribución primaria del impuesto a los créditos y débitos bancarios (ibid., artículo 6). La Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004 ratificó la eliminación de la capacidad provincial para endeudarse de manera autónoma introducida en el Pacto Federal de 2002 (Ley 25.917, artículo 25) y limitó el incremento nominal del gasto público a la tasa de aumento nominal del PBI – salvo por el gasto en infraestructura y el financiado por deudas con organismos multilaterales que, en virtud de la misma ley, sólo podía ser autorizada por el gobierno nacional (ibid., artículo 10). Por consiguiente, el poder de maniobra de las provincias, que alcanzó su mínimo histórico en 1984, se recuperó desde 1986 hasta fines de los años 90, retornó al mínimo histórico con el Compromiso Federal de 1999, se recuperó a partir del Compromiso Federal de 2000 hasta su pico histórico en el Compromiso Federal de 2001, recayó a los niveles de los 90 en el Pacto Federal de 2002, y retornó finalmente al mínimo histórico con la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004.

El gráfico 1 muestra la evolución del Índice de Poder de Maniobra para el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Tal como puede observarse, las crisis económicas cuyo estallido precedió a la renuncia de los presidentes Alfonsín y de la Rúa ocurrieron cuando el poder de maniobra de los gobiernos provinciales superó al poder de maniobra del gobierno nacional. Asimismo, puede apreciarse

también que las crisis y las renuncias presidenciales fueron precedidas por un incremento del poder de maniobra de las provincias y una disminución del poder de maniobra del gobierno nacional, pero ni ese incremento ni esta disminución resultaron suficientes, por sí mismos, para crear las condiciones bajo las cuales las crisis económicas y la caída de los presidentes tuvieron lugar. En definitiva, pues, las instituciones del federalismo fiscal no afectaron negativamente la supervivencia presidencial cuando incrementaron el poder de maniobra de los gobiernos provinciales y disminuyeron el poder de maniobra del gobierno nacional, sino cuando, como consecuencia de esos cambios, confirieron a los gobiernos provinciales mayor poder de maniobra que al gobierno nacional. Un mayor poder de maniobra del gobierno nacional en los conflictos fiscales intergubernamentales, en cambio, no tuvo efecto negativo sobre la supervivencia presidencial pese a la persistencia de contextos económicos críticos: el presidente Alfonsín logró sobrevivir años de inflación alta y recurrentemente volátil mientras gozó de un poder de maniobra elevado (1.5 del IMP) a máximo (2 del IPM); y los presidentes de la Rúa y Duhalde consiguieron atravesar un año de recesión y ajuste fiscal cada uno mientras disfrutaron del máximo poder de maniobra posible para el gobierno nacional. La estabilidad en el poder de maniobra de ambos niveles de gobierno tampoco afectó negativamente la supervivencia presidencial pese a que el poder de maniobra de los gobiernos provinciales fuera mayor al del gobierno nacional: tal fue el caso en la segunda mitad de los años 90.

Estos patrones son consistentes con las expectativas teóricas especificadas en la sección anterior. Las crisis económicas y las renuncias presidenciales ocurrieron cuando los gobiernos provinciales ganaron poder para financiar, a través del endeudamiento y la administración discrecional de nuevos fondos, su “guerra de desgaste” contra un gobierno nacional que buscaba imponer políticas restrictivas pero carecía de recursos frescos para distribuir en aras de formar una coalición favorable a esas políticas. En contraste, los presidentes lograron sobrevivir a crisis económicas, o pudieron seguir maniobrando en las negociaciones fiscales con los gobiernos provinciales en buenos tiempos económicos, mientras contaron con capacidad para endeudarse y con fondos nuevos para intercambiar por cooperación de los gobiernos provinciales. El federalismo fiscal, entonces, sólo habría afectado negativamente la supervivencia de los presidentes argentinos cuando el mayor poder de maniobra de los gobiernos provinciales en los conflictos intergubernamentales les permitió no sólo resistir exitosamente la ofensiva del gobierno nacional para imponerles políticas restrictivas sino también forzar al gobierno nacional a hacerse cargo de los desequilibrios financieros y presupuestarios de las provincias.

Gráfico 1 – Evolución del Índice de Poder de Maniobra Gobierno Nacional y Gobiernos Provinciales, 1984-2004



Fuente: elaboración propia sobre el Cuadro 3.

Discusión

Estos argumentos e informaciones sobre los efectos del federalismo fiscal en la supervivencia de los presidentes argentinos son susceptibles de al menos tres objeciones. Una se refiere al mecanismo causal por el cual el federalismo fiscal afectaría la supervivencia presidencial: ¿Por qué la obtención por los gobiernos provinciales de un mayor poder de maniobra que el gobierno nacional en los conflictos fiscales resultaría necesariamente en la caída de los presidentes? Otra objeción concierne a la influencia de las crisis económicas que precedieron a las caídas de los presidentes: ¿Son estas crisis la explicación del mayor poder de maniobra de los gobiernos provinciales y, por ende, la razón última de las caídas de los presidentes? La tercera objeción apunta al contexto partidario en que tuvieron lugar las caídas: ¿Habría sido la condición minoritaria de presidentes radicales enfrentados a un Congreso y unas gobernaciones provinciales con mayoría peronista la causa de su imposibilidad para obtener cooperación en la implementación de políticas restrictivas y, por ende, la razón última de sus caídas?

El mecanismo causal por el cual el mayor poder de maniobra de las provincias en conflictos fiscales afectaría negativamente la supervivencia de los presidentes sería, de acuerdo con la terminología del modelo de supervivencia de Bueno de Mesquita et al. (2003), la disminución del riesgo de exclusión de una potencial coalición alternativa para los gobiernos provinciales. Según este modelo, la lealtad hacia el líder o jefe de gobierno por parte de los actores con capacidad de decidir sobre la composición del gobierno – i.e. selectores – depende de la capacidad del líder para asegurarles un flujo de recompensas que premie su pertenencia a la coalición ganadora. Si un líder pierde esta capacidad, pierde también la

posibilidad de mantener su coalición original y de construir una coalición alternativa con otros selectores diferentes. Así, pues, los miembros de la coalición original no correrían el riesgo de ser excluidos por el actual líder de una futura coalición. Si, además, estos actores ganan capacidad para financiarse de manera autónoma, siquiera en el corto a mediano plazo, su valor como miembros potenciales de una coalición alternativa crece porque los aspirantes al liderazgo no necesitan prometerles nuevas recompensas para integrarlos a su coalición sino, apenas, el mantenimiento de las que poseen y su incremento a futuro. Entre un líder presente con problemas para mantener el flujo de recompensas que busca, por ello, reducirlas para financiar sus propios gastos, y un líder futuro que no ofrece ajustes sino mejoras en sus ingresos, los miembros del selectorado preferirían dejar de sostener al líder actual y apostar por el futuro.

Los gobernadores de las provincias argentinas son selectores del presidente: a través de su control sobre la selección de candidatos (De Luca et al. 2001) y sobre las carreras políticas de los legisladores (Jones 2002) pueden comandar a la mayoría de los diputados y senadores nacionales cuya cooperación los presidentes necesitan para aprobar su agenda legislativa y para evitar su destitución por juicio político. En un federalismo asimétrico y desequilibrado como el argentino, la cooperación de los gobernadores-selectores se consigue distribuyendo recursos fiscales a sus provincias por fuera de lo previsto en el régimen de coparticipación – i.e. por fuera de los flujos cuya recepción estaría asegurada por ley. Mientras los presidentes contaron con una masa de recursos de media o alta discrecionalidad para distribuir, obtuvieron cooperación en el Congreso – sea porque el crecimiento de la economía alimentaba el fondo común de la recaudación impositiva, porque el aumento de las exportaciones nutría al Tesoro Nacional, o porque el acceso al mercado internacional de capitales o a la asistencia de los organismos multilaterales permitía endeudarse para financiar el gasto público. A medida que estas fuentes de financiamiento de los pagos coalicionales empezaron a secarse, los gobiernos provinciales buscaron asegurarse primero el acceso a las fuentes todavía disponibles, y luego la apertura de fuentes sustitutas. Así presionaron a Alfonsín en cuanto el Plan Austral empezó a hacer agua en 1986 y la inflación y el estancamiento retornaron en 1987: primero, para restaurar el régimen de coparticipación y terminar con la distribución discrecional de ATN que lo había reemplazado con la caducidad de la Ley 20.221; luego para que emitiera bonos del Tesoro Nacional y autorizara la emisión de bonos provinciales y redescuentos a los bancos provinciales. La emisión monetaria resultante, en un contexto de clausura del acceso al mercado de capitales, pésimos precios internacionales de las exportaciones y alta inflación inercial, fue el combustible de la crisis hiperinflacionaria que indujo al presidente Alfonsín a adelantar las elecciones, declarar el estado de sitio, y finalmente renunciar a su cargo ante la ola de saqueos y violencia y la reticencia del presidente electo Carlos Menem y su partido para cooperar en la implementación de un programa de ajuste. Con la misma lógica, cuando entre fines de 2000 y mediados de 2001 fueron fracasando una tras otra las iniciativas para sostener el régimen de convertibilidad, los gobernadores presionaron al presidente de la Rúa: primero, para obtener nuevos fondos con que financiar programas de asistencia social que paliaran la pobreza y el desempleo en el tercer año seguido de recesión; y luego, de manera decisiva, para conseguir ayuda federal para la reestructuración de sus deudas y autorización para continuar emitiendo cuasi-monedas y utilizarlas en el pago de obligaciones impositivas. Estas concesiones, en un contexto de depresión económica, los peores precios internacionales de exportaciones argentinas en la historia y nulo acceso al mercado voluntario de

capitales, contribuyeron a empeorar las expectativas de recuperación económica y a acelerar la crisis bancaria cuya agudización en diciembre de 2001 derivó, otra vez, en la renuncia del presidente ante la ola de saqueos y violencia y la reticencia de la mayoría peronista en el Congreso para cooperar en la implementación de nuevas medidas de ajuste económico. Los presidentes, entonces, cayeron en este período democrático cuando el poder de maniobra obtenido por los gobernadores en negociaciones fiscales permitió a éstos continuar, siquiera en el corto plazo, financiando sus gastos y el gobierno nacional perdió capacidad de ofrecer, de manera creíble, nuevos flujos de fondos con que recompensar su cooperación en el Congreso.

Las crisis económicas animaron efectivamente, en este período democrático, a los gobiernos provinciales a pelear por un aumento en su poder de maniobra en conflictos fiscales intergubernamentales. Pero, como mostraron los análisis de largo plazo presentados en la sección 1, no siempre las crisis económicas derivaron en caídas de presidentes. Y, como muestra Eaton (2001) en su historia del régimen de coparticipación federal, no siempre los cambios en este régimen tuvieron lugar motivados por crisis económicas ni resultaron invariablemente en un mayor poder de maniobra para los gobiernos provinciales: ejemplos de lo primero son las reformas de 1947, 1958, 1973, 1992, 1993 y 1994; ejemplos de lo segundo, el establecimiento mismo del régimen en 1934 y las reformas de 1967, 1980, 1984, 1999, 2002 y 2004 – aunque las dos primeras ocurrieron bajo regímenes autoritarios (Eaton 2004). Que en estos dos casos de caídas de presidentes en el actual período democrático las crisis económicas hayan motivado los conflictos fiscales de los cuales los gobiernos provinciales emergieron con mayor poder de maniobra y los gobiernos nacionales perdieron margen para continuar financiando la cooperación de los gobernadores no constituiría, entonces, evidencia suficiente de que las crisis económicas sean la causa última de las caídas de los presidentes, ni de que el federalismo fiscal haya sido apenas una correa de transmisión.

Tampoco la condición minoritaria de los presidentes renunciantes puede sostenerse como variable explicativa exógena de sus caídas. Tanto Alfonsín como de la Rúa enfrentaron desde el comienzo de sus mandatos mayorías peronistas en el Senado y las provincias, gobernaron en contextos de crisis económica en proceso de agudización, y concedieron mayor poder de maniobra a los gobiernos provinciales en negociaciones fiscales – pero Alfonsín logró mantenerse en su cargo cinco años y medio y de la Rúa apenas dos años. Esa condición minoritaria de los presidentes, entonces, no fue eficaz para inducirlos a renunciar en cualquier momento, sino sólo cuando perdieron los recursos para continuar financiando la cooperación de los gobernadores y los legisladores en el Congreso.

3. Conclusiones.

La relación entre federalismo fiscal y supervivencia presidencial en Argentina durante el actual período democrático muestra patrones hasta ahora no detectados en el análisis de larga duración histórica. Entre 1984 y 2004, las instituciones del federalismo fiscal han afectado negativamente la supervivencia de los presidentes cuando, en contextos de crisis económica, confirieron a los gobiernos provinciales mayor poder de maniobra en los conflictos fiscales intergubernamentales que al gobierno nacional. El

efecto negativo del federalismo fiscal en la supervivencia de los presidentes en su cargo ha sido, entonces, durante este período, condicional a la vigencia de condiciones de crisis económica que dificultaron al gobierno nacional el acceso a nuevos fondos – ya por la vía del endeudamiento, ya por la de la recaudación impositiva. En tales contextos de crisis económica, el gobierno nacional perdió recursos para mantener la cooperación de los gobiernos provinciales y los legisladores nacionales y concedió en su lugar capacidad institucional a las provincias para financiarse de manera autónoma. Las provincias hicieron uso de su mayor poder de maniobra para resistir la imposición de políticas restrictivas por parte del gobierno nacional y, de ese modo, contribuyeron a agravar las crisis fiscales y financieras en curso. Disminuidos en su poder de maniobra y por ello imposibilitados de obtener cooperación de gobernadores y legisladores ya no en la implementación de políticas de ajuste sino en el mantenimiento del orden, los presidentes de turno durante estas crisis renunciaron a su cargo. Sin embargo, tal como emerge del análisis cuantitativo de largo plazo, ni este efecto negativo del federalismo fiscal en la supervivencia presidencial condicionado a las crisis económicas, ni el mecanismo causal del poder de maniobra en la “guerra de desgaste” entre gobierno nacional y gobiernos provinciales parece haber estado presente en la mayoría de los casos históricos de caídas de presidentes.

La aparente ausencia de esta relación causal en la larga duración histórica argentina podría explicarse de al menos dos maneras. Una sería metodológica: la diferencia en las formas de operacionalizar las instituciones del federalismo fiscal. Mientras en los análisis cuantitativos de la serie histórica de presidentes las instituciones del federalismo fiscal fueron operacionalizadas como la cantidad de transferencias de alta y media discrecionalidad disponibles para el presidente de turno, en el análisis del poder de maniobra de ambos niveles de gobierno en el actual período democrático se operacionalizó al federalismo fiscal poniendo el foco en las capacidades institucionales para el endeudamiento autónomo y la administración discrecional de nuevos fondos. Sería, pues, necesario replicar los análisis de la serie histórica con esta segunda forma de operacionalización del federalismo fiscal para establecer si la relación detectada para el período 1984-2004 se corrobora también para la larga duración.

Otra explicación posible sería la escasa coincidencia en la serie histórica de las dos condiciones que el estudio del actual período democrático muestra como deletéreas para la supervivencia presidencial: el incremento del poder de maniobra de los gobiernos provinciales por encima del poder de maniobra del gobierno nacional y la existencia de un contexto de crisis económica que dificulte a este último su recuperación. Las fuentes secundarias muestran la coincidencia de ambas condiciones en 1862, 1890, 1895, 1989 y 2001 – casos que derivaron, invariablemente, en la renuncia de los presidentes de turno. No obstante, tal coincidencia de condiciones no se registra en las caídas de presidentes en 1930, 1943, 1944, 1955, 1962, 1966, 1970, 1971, 1976, 1981 y 1982. Ello sugiere que ni las crisis económicas, ni el incremento del poder de maniobra de los gobiernos provinciales por encima del poder de maniobra del gobierno nacional serían condiciones necesarias ni suficientes para la caída de los presidentes. Éstos han caído independientemente de las crisis económicas y de su derrota en las negociaciones fiscales.

¿Implica ello que el federalismo fiscal no ha de tener efecto negativo en la supervivencia presidencial en tanto el poder de maniobra del gobierno nacional se mantenga por encima del de los gobiernos provinciales? La experiencia histórica sugiere una respuesta positiva, pero también indica que tal estado

de cosas constituye un equilibrio inestable. En el origen de esa inestabilidad no estarían, entonces, las instituciones del federalismo fiscal sino las del federalismo político, así como la desigual dotación de factores entre las provincias argentinas que las numerosas – recurrentes y reconocidamente volátiles – experiencias de centralización política y fiscal no han conseguido revertir. El dominio fiscal y financiero del gobierno nacional sobre los provinciales instaurado a principios de los años 2000 no constituiría, entonces, un cambio de régimen sino una tregua, fatalmente transitoria, en la “guerra de desgaste” fiscal argentina. Cabe desear, pues, que cuando el destino llame a la puerta, el presidente a quien le toque abrirla no tenga como perspectiva la travesía por el desierto sino, al menos, un oasis donde refrescarse.

Bibliografía

Alesina, A. y Drazen, A. (1991): “Why Are Stabilizations Delayed?” *American Economic Review*, Vol. 81, No. 5: 1170-1188.

Bonvecchi, A. (2005): “Les aspects politiques du fédéralisme budgétaire argentin à l’aune des négociations fiscales fédérales”, *Problèmes d’Amérique Latine*, 56, Printemps 2005: 129-152.

Bonvecchi, A. (2010): *The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina*. Washington DC: Inter-American Development Bank-Research Department, Working Paper 175.

Bonvecchi, A. (2011): “Recursos de Gobierno y Supervivencia Presidencial en Argentina”, en M. Alessandro y A. Gilio (eds.), *Cómo gobiernan los Presidentes*. Buenos Aires: INAP-PNUD.

Bonvecchi, A. y G. Lodola (2011): “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina”. *Publius: The Journal of Federalism*, 41, 2: 179-206.

Box-Steffensmeier, J. y B.S. Jones (1997): “Time is of the Essence: Event History Models in Political Science”, *American Journal of Political Science*, 41, 4: 1414-1461.

Brams, S.J. (1994): *Theory of Moves*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bueno de Mesquita, B. et al. (2003): *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.

Burgin, M. (1946). *Aspectos Económicos del Federalismo Argentino*. Buenos Aires: Hachette.

Cortés Conde, R. (1989): *Dinero, deuda y crisis*. Buenos Aires: Sudamericana.

Cox, D. R. (1972): “Regression Models and Life Tables”, *Journal of the Royal Statistical Society, series B (methodological)*, 34, 2: 187-220.

De Luca, M. et al. (2002): “Back rooms or ballot boxes? Candidates nomination in Argentina”. *Comparative Political Studies*, 35, 4.

- Della Paolera, G. and Taylor, A. (2001): *Straining at the Anchor. The Argentine Currency Board and the Search for Macroeconomic Stability, 1880-1935*. Chicago: NBER.
- Della Paolera, G. and Taylor, A. (2003): *Gaucha Banking Redux*. NBER Working Paper No. 9457.
- Drazen, A. (2000): *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press.
- Eaton, K (2004): *Politics beyond the Capital – The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford: Stanford University Press.
- Eaton, K. (2001): “Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999”. *Journal of Latin American Studies* 33(1): 1-28.
- Ferreres, O. (Dir.) (2010): *Dos siglos de economía argentina. Edición Bicentenario*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Gerchunoff, P. et al. (2008): *Desorden y progreso: las crisis económicas argentinas, 1870-1905*. Buenos Aires: Edhasa.
- Gibson E. y E. Calvo (2001): “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”. *Studies in Comparative International Development* 35 (3): 32–55.
- Hibbs, D.A. (1977): “Political Parties and Macroeconomic Policy”. *American Political Science Review* 71 (December): 1467–1487.
- Jones, M. (2002): “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press: 147-184.
- Keech, W. (1995): *Economic Politics: The Costs of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nicolini, J.P. et al. (2002): *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments and the Bailout Problem: the Case of Argentina*. Washington DC: Inter-American Development Bank Working Paper R-467.
- Persson, T. y G. Tabellini (2000): *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge: MIT Press.
- Porto, A. (1986): *Análisis del Impacto de los Aportes del Tesoro Nacional sobre las Finanzas Provinciales*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Porto, A. (1990): *Federalismo Fiscal: El Caso Argentino*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (2001): “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina”. *Economics and Politics* 13 (3): 237-56.
- Prentice, R.L. y J. D. Kalbfleisch, (1979): “Hazard Rate Models with Covariates,” *Biometrics*, 35, 1: 25-39.

Rodden, J. (2003): "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government". *International Organization* 57, Fall 2003: 695–729.

Rodden, J. (2006): *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Serrafero, M. (1994): "Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina". *Desarrollo Económico*, 132: 565-586.

Serrafero, M. (1997): *Reelección y Sucesión Presidencial*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Tommasi, M. et al. (2001): "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform". *Economía*, Spring 2001: 147-201.

Wibbels, E. (2005): *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fuentes

Constitución de la Nación Argentina (1853-1994).

Decreto 1584/2001.

Ley 20.221.

Ley 23.548.

Ley 25.235.

Ley 25.239.

Ley 25.570.

Ley 25.917.

Pacto Federal del 12 de Agosto de 1992.

Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento 1993.